



# מעורבות צה"ל במשבר הקורונה סקירה משפטית והמלצות

עמיחי כהן | עידית שפרן גיטלמן



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

נכתב ב־ 01.04.2020

מעורבותו של צה"ל בטיפול במשבר הקורונה נעשית בחטף וללא מחשבה מראש. רוב המשברים שאיתם מתמודדת האוכלוסייה האזרחית במדינת ישראל נגזרים מאירועים ביטחוניים שמתגלגלים אל הזירה האזרחית - דוגמת ירי טילים על עוטף עזה או ההשפעות על העורף של מלחמת לבנון השנייה. למשברים מסוג זה ישראל מכינה את עצמה. משבר הקורונה הוא משבר מסוג אחר - שאין לו שום נגיעה לאויב חיצוני, וכל כולו נובע מנגיף מיקרוסקופי שהשפעותיו האדירות על העולם כולו נחשפות כעת. למשבר כזה לא התכוננה ישראל, ולפיכך לא הוכן מראש מתווה להיעזרות בצה"ל במשבר מעין זה. ממילא גם לא הוקדשה מחשבה יתרה לפיקוח על הצבא בעת משבר אזרחי, ולמגבלות הנחוצות על שימוש בחיילים המשרתים בשירות חובה בצה"ל בסיוע להתמודדות עם משבר אזרחי.

בפועל, במסגרת ההתמודדות עם משבר הקורונה חיילי צה"ל פועלים לסייע לשורה ארוכה של מסגרות אזרחיות. ניתן לחלק פעולות אלו לתמיכה לוגיסטית והספקת ציוד למערכות אזרחיות (כמו ייצור מכשירי הנשמה, גיוס סיירת מטכ"ל ליעול תהליך בדיקות הקורונה); אחריות לתפעול מערכות אזרחיות (כמו מלונות החלמה, הקמת מערך מודיעיני עבור מערכת הבריאות); פעילות הסברה (כמו פתיחת מוקד 104 של פיקוד העורף למתן מידע על ההנחיות); וסיוע באכיפת ההגבלות בצמוד לכוחות המשטרה.

## פעולות הסיוע של צה"ל במסגרת המאבק בקורונה

### אחריות ותפעול מערכות אזרחיות

#### מלוניות החלמה

הקמת מעבדה צה"לית לביצוע בדיקות

הקמת מתקן אשפוז בבית חולים צבאי

הקמת מערך מודיעיני באמצעות יחידת 8200 עבור מערכת הבריאות

פתיחת מרכז סיוע לאומי בפיקוד העורף

שמרכז את כל גופי הסיוע לאזרח בישראל, ארגוני מתנדבים, משרדי ממשלה

מערך שמרטפות לילדי הצוותים הרפואיים בבתי החולים

משימות טיהור באמצעות 40 לוחמי חטיבת החילוץ של פיקוד העורף

### הסברה

פתיחת מוקד 104 של פיקוד העורף למתן מידע על ההנחיות המתעדכנות המוקד פועל 24/7 על ידי קציני פיקוד העורף וחיילי צה"ל שעברו הכשרה מתאימה

איוש כ־100 עמדות במרכז מידע לאזרח של מד"א

אתר מידע לאומי בשפות עברית, ערבית ורוסית המרכז את ההנחיות המתעדכנות

תוכנית הסברה של פיקוד העורף התומכת במשרד הבריאות להעברת תכנים לכלל הציבור וגם תכנים ייעודיים לילדים

### תמיכה לוגיסטית

#### מד"א

בתי חולים

רשויות מקומיות  
סיוע לאזרחים ותיקים;  
סיוע בדיקות מבתי מבודדים

"לתת": אריות מנות מזון

גיוס סיירת מטכ"ל לייעול תהליך בדיקות הקורונה

### הספקה ויצוד למערכות אזרחיות

ייצור מכשירים רפואיים (מיגון והנשמה)

פיתוח ואזרח טכנולוגיות צבאיות למלחמה בנגיף

הסבת פס ייצור טילים לפס ייצור של מכונות הנשמה

תרומת 7,000 מנות דם על ידי חיילים

### סיוע לכוחות המשטרה

הקצאת כ־700 חיילים לתגבור כוחות השיטור לאכיפת הסגר ושמירה על על הסדר הציבורי - ללא הפעלת כוח; אינם אמורים לשוחח עם אזרחים אלא רק ללוות את השוטרים

בבני ברק חיילי פיקוד העורף מסיעים לעירייה בחלוקת מזון לבתי תושבים

לאחרונה הועלו הצעות גם להעביר את האחריות הכוללת על אזורים מסוימים (כמו העיר בני ברק) או על פעולות מסוימות (כמו מערך הבדיקות) לידי חיילי צה"ל.

סקירה זו מנתחת בקצרה את הבסיס המשפטי לפעילות צה"ל בתמיכה בפעילות הגופים האזרחיים במשבר הקורונה. הסקירה מעלה את הבעיות המרכזיות במסגרת המשפטית הקיימת וממליצה המלצות אחדות לתיקון המצב. בייחוד אנו מבדילים בין התפקידים של צה"ל כמסייע לכוחות האזרחיים, הנראים בעינינו מוצדקים והכרחיים, לבין הסמכת צה"ל לניהול התגובה למשבר, שנראית לנו בעייתית ביותר.



# המסגרת החוקית של פעילות צה"ל

## א. ניתוח הסמכויות הקבועות בחוק להיעזרות בצבא במסגרת חירום אזרחית

עקרון יסוד חוקתי של הצבא בישראל הוא שצה"ל הוא צבאה של המדינה, הנתון למרותה של הממשלה.<sup>1</sup> סעיף 18 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, שלא הוכנס אל חוקי היסוד אך עדיין בתוקף, קובע כי –

הממשלה הזמנית רשאית להקים כוחות מזויינים ביבשה, בים ובאוויר, אשר יהיו מורשים לעשות את כל הפעולות הדרושות והחוקיות לשם הגנת המדינה ולשם השגת יעדיה הביטחוניים-לאומיים.

סעיף זה פורש בהרחבה כמעניק לצבא סמכות לפעול גם בנושאים אזרחיים ולא רק בהגנה בפועל על המדינה מפני אויביה.<sup>2</sup>

הוראות חוקיות ספציפיות יותר מסדירות את הפעילות של כוחות צבאיים בעת מצב חירום אזרחי. ראשית, על פי סעיף 2(יא) לחוק ההתגוננות האזרחית, לפיקוד העורף מוקנית הסמכות לפעול – באישור שר הביטחון, אם בדרך כלל ואם לעניין מסוים, ובתיאום עם הרשויות הנוגעות בדבר – להצלת נפש ורכוש שאינה כרוכה בהתגוננות אזרחית. צה"ל, ללא היתר חקיקתי מפורש, פירש את סמכותו הכללית לפעול להשגת יעדים ביטחוניים-לאומיים גם כסמכות לפעול לסיוע אזרחי שלא בשעת חירום.

פקודת מטכ"ל 33.0136 מסדירה את סמכות צה"ל לפעול לסייע לרשויות אזרחיות שלא בשעת חירום.<sup>3</sup> פעולות כאלו נעשות רק בתנאי שאושרו על ידי הסמכות המאשרת. סמכות מאשרת תלויה במשך הזמן שבו מדובר בסיוע – החל

1 חוק יסוד: הצבא קובע כי –

1. צבא הגנה לישראל הוא צבאה של המדינה.  
2. (א) הצבא נתון למרות הממשלה.  
(ב) השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון.  
3. (א) הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי.  
(ב) ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון.  
(ג) ראש המטה הכללי יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון.

2 ראו דברי השופט מלצר בבג"ץ 17/1785 מיכל הרמתי נ' הרמטכ"ל (25.7.2018).

3 פקודת מטכ"ל 33.0136, "פעולות סיוע למגזר האזרחי בשעת רגיעה" (12 בנובמבר 1995). פעולות סיוע מוגדרות בסעיף 1 לפקודה כ"פעולות שנעשות במאורגן על ידי יחידה צבאית או על ידי חלק ממנה עבור גוף אזרחי, ושאינן כלולות בתכנית העבודה של צה"ל".

במפקד פיקוד לתקופה העולה על יומיים, וכלה בשר הביטחון לתקופה העולה על 14 יום.<sup>4</sup>

מתן סיוע כזה מותנה בתנאים נוספים: ראשית, שפעולות הסיוע ייעשו לבקשת משרדי הממשלה או מוסדות ציבוריים הממלאים תפקיד על פי דין.<sup>5</sup> שנית, הפקודה קובעת כי -

לא יבוצעו פעולות סיוע, אלא אם כן אין גורם אחר, שביכולתו להגיש את הסיוע הנדרש, או אם הסיוע נחוץ באופן מדי.<sup>6</sup>

## **ב. ניתוח של יישום הסמכות המשפטית הכללית במסגרת המאבק במגפת הקורונה**

כאמור, יחידות צה"ל פועלות לסייע לרשויות האזרחיות במאבק במגפת הקורונה. נדמה כי הנחת העבודה היא שבכל הנוגע לרוב פעולות אלו אין צורך באישור מיוחד, אלא ניתן לבצען על פי ההוראות הכלליות המאפשרות לצה"ל לסייע לרשויות אזרחיות. כאמור: אלו כוללות הסמכה כללית של פיקוד העורף לעסוק בסיוע לרשויות אזרחיות לשם הצלת חיים או רכוש, וסיוע לבקשת גורמים אזרחיים על פי פקודת מטכ"ל 33.0136 ובאישור שר הביטחון.

רק לגבי נושא אחד - הסיוע למשטרה באכיפת ההגבלות - התעקש היועץ המשפטי לממשלה על החלטת ממשלה. כך, ב־30 במרץ 2020 קיבלה הממשלה החלטה בדבר "הקצאת חיילים לסיוע למשטרת ישראל - אכיפת הוראות תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש - הגבלת פעילות), התש"ף-2020". על פי

---

4 פקודת מטכ"ל, שם:

3. לא יבוצעו פעולות סיוע, אלא אם כן ניתן לכך אישור מראש על ידי הסמכות המאשרת, לאחר שזו נעצה בפרקליטות הצבאית.  
4. הסמכויות המאשרות פעולות סיוע (להלן - הסמכות המאשרת) הן:  
א. מפקד הפיקוד או מפקד הדו-ע - פעולת סיוע של יומיים (בתקופה רצופה או לסירוגין), לכל היותר, אלא אם כן קבעו הרמטכ"ל או ראש אכ"א, כי אישור פעולת סיוע מסוימת ייעשה רק על ידם.  
ב. ראש אכ"א - פעולת סיוע של שבעה ימים (בתקופה רצופה או לסירוגין), לכל היותר.  
ג. הרמטכ"ל - פעולת סיוע של ארבעה עשר ימים (בתקופה רצופה או לסירוגין), לכל היותר.  
ד. שר הביטחון - פעולת סיוע, שמשכה ארוך מארבעה עשר ימים (בתקופה רצופה או לסירוגין).

5 שם, סעיף 6.

6 שם, סעיף 8.

החלטה זו, הוקצו עד 1,400 חיילים למשימות שהוגדרו "סיוע במשימות של נוכחות ובולטות במרחב הציבורי [...] לצורך אכיפת תקנות שעת חירום" (סעיף 2 להחלטה).

כמו כן, ההחלטה הבהירה כי החיילים לא ישתתפו "במשימות ליבה משטרתיות" ולא יוענקו להם סמכויות שוטרים; הם יפעלו לצד שוטרים בהתאם להנחיותיהם; ולא יישאו נשק (סעיף 3 להחלטה). נקבע גם כי החיילים יעברו הדרכה מפורטת "בנוגע להתמודדות עם אוכלוסייה אזרחית נורמטיבית" (סעיף 4 להחלטה).

ההנחה המשפטית העומדת בבסיס החלטת ממשלה זו, כמפורט בחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה הנלווית לה, היא שהסמכויות הכלליות הנתונות לצבא בסעיף 18 לפקודת סדרי השלטון והמשפט מספיקות לשם מתן אפשרות לצה"ל לפעול מול אזרחים במסגרת המאבק בקורונה. היועץ המשפטי התעקש על קבלת החלטת ממשלה כחלק מהצורך הכללי להכפיף את הצבא להחלטות הממשלה, כמצוין בסעיף 2 לחוק יסוד: הצבא.

**בכל הנוגע לסיוע הכללי לרשויות אזרחיות במאבק בקורונה, ובייחוד בכל הנוגע לסיוע למשטרה באכיפת ההגבלות, המבנה המשפטי שאומץ על ידי הממשלה בעייתית. ראשית, לא ברור שיש לצה"ל (חוץ מאשר לפיקוד העורף) סמכות לפעול לסיוע כלשהו לגורמים אזרחיים במאבק בקורונה. שנית, וחשוב מזה, לא ברור שדי בהחלטת הממשלה על מנת להסמיך את הצבא לסייע לכוחות המשטרה.**

להלן נפרט בקצרה על הבעיות האמורות. ראשית, נטען כי מבחינה משפטית הנתיה לסיוע של הצבא כולו במקרה הנדון נקבע על ידי הכנסת בפקודת המשטרה משנת 2018, ואולם הממשלה נמנעה מללכת בנתיב זה. שנית, נטען כי ראוי להיזהר ממתן סמכויות נרחבות לצה"ל בפעילות במשברים אזרחיים בלא פיקוח נרחב.

## ההסדר החוקי לפעילות צה"ל בעת חירום: למה התכוונה הכנסת?

המתווה שעל פיו פעלה הממשלה - שימוש בסמכויות הכלליות הנתונות לצה"ל לפעול - היה נכון לשנת 1995, כאשר תוקנה פקודת סדרי השלטון והמשפט על מנת שתכלול במפורש את סמכות צה"ל לפעול להשגת יעדים ביטחוניים-לאומיים ואומצה פקודת המטכ"ל בדבר סיוע אזרחי שאינו בשעת חירום.

ואולם המתווה החקיקתי השתנה לחלוטין בשנת 2005. בשנה זו חוקקה הכנסת את פרק "שישי 1" לפקודת המשטרה בדבר סמכויות המשטרה בעת התמודדות עם "אירוע אסון המוני" - מונח שתוקן בשנת 2018 ל"אירוע חירום אזרחי". כלומר: הכנסת ביקשה לקבוע במפורש את הנוהל שלפיו יינתנו סמכויות לגופים שונים בשעת חירום. במסגרת חקיקה זו הבהירה הכנסת גם את מנגנוני השימוש בצבא בסיוע להתמודדות עם פעולות חירום אזרחיות **בתוך תחומי מדינת ישראל**.<sup>7</sup> אירוע חירום אזרחי מוגדר בסעיף 90א לפקודת המשטרה כך:

אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת פגע טבע.

הכרזה על אירוע חירום מתבצעת על ידי השר לביטחון פנים.<sup>8</sup> במקרה של הכרזה כזאת

---

7 ראוי כבר כעת להדגיש כי צה"ל פועל מול אזרחים - ישראלים ופולסטינים כאחד - באזור יהודה ושומרון, אך ההסדר החוקי שם שונה לחלוטין: שכן שם צה"ל הוא הריבון, ופעולותיו לשם שמירת הסדר הציבורי מעוגנות במשפט הבינלאומי ובפסקי הדין של בית המשפט העליון כאחד. ראו בג"ץ 1661/05 **המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל**, פ"ד נט(2) 481 (2005).

8 פקודת המשטרה, סעיף 390.



נמסרת למשטרה סמכות הפיקוד והשליטה באירוע (סעיף 190ד), לרבות מתן הוראות לכל גופי ההצלה האחרים, ולרבות הוראות לאזרחים, וכן החרמת ציוד ושימוש בו. הכרזת השר תקפה למקסימום של 96 שעות, ולאחריהן יכולה הממשלה להאריך את ההכרזה לתקופה של עד שבוע ימים, ולאחר מכן לתקופות נוספות, אך רק באישור ועדת החוץ והביטחון.

לפי סעיף 190א לפקודת המשטרה, צה"ל יסייע למשטרה באירוע חירום ויפעל תחת סמכות המשטרה.<sup>9</sup> החוק אף מגדיר אפשרות כי צה"ל ייטול אחריות על האירוע כולו. סעיף 190ב קובע כי -

(א) בעת אירוע חירום אזרחי, לרבות אירוע צפוי, רשאי שר הביטחון לבקשת השר, או רשאי ראש הממשלה להורות לצה"ל למלא את תפקיד משטרת ישראל בפיקוד ובשליטה באירוע.

אף שפקודת המשטרה אינה מציינת במפורש איזה גוף בצה"ל הוא שיהיה אחראי על הסיוע במקרה חירום אזרחי, בפועל יש להניח כי פיקוד העורף הוא אשר ייטול על עצמו את המשימה.

כלומר: בשנת 2005 ביקשה הכנסת להסדיר במפורש את הצורה שבה מתנהלים אירועי חירום אזרחיים בישראל. הכנסת דרשה כי הכרזה על אירוע כזה (לתקופה העולה על שבוע) תיעשה על ידי הממשלה ותאושר על ידי ועדת החוץ והביטחון, ותחודש מדי שבוע בשבוע. זה היה התנאי למתן סמכויות נרחבות לממשלה ולעירוב צה"ל כמסייע או כבעל הסמכות לפעול. בהסדר זה הכנסת ביקשה ליצור מנגנון פיקוח על השימוש בצבא במסגרת אירוע חירום, שלא יהיה בשליטת הממשלה בלבד.

---

<sup>9</sup> הסעיף קובע כי -  
190א.

(א) צה"ל ושירות ההתגוננות האזרחית, כמשמעותו בחוק ההתגוננות האזרחית, יסייעו למשטרת ישראל בטיפול באירוע חירום אזרחי, ובהיערכות לקראת אירוע כאמור.  
(ב) הסיוע כאמור בסעיף קטן (א) יינתן בהיקף כוח אדם ובאמצעים, כפי שיקבעו שר הביטחון או הממשלה.  
(ג) דין כוחות צה"ל ושירות ההתגוננות האזרחית שיועמדו לפי הוראות סעיף זה, לצורך סיוע למשטרת ישראל, כדין גוף הצלה לפי חוק זה.

**נראה שהמאבק בנגיף הקורונה נכלל בהגדרה "אירוע חירום אזרחי"<sup>10</sup>, ולפיכך הממשלה הייתה יכולה להפעיל במסגרתו את המנגנון הקבוע בפרק שישי 1 לפקודת המשטרה.**

ואולם במאבק בנגיף הקורונה ממשלת ישראל בחרה לפעול בנתיב אחר ובי-15 במרץ 2020 חוקקה את תקנות שעת החירום, שבהן הסמיכה את המשטרה לאכוף את ההגבלות שהוטלו על ידי משרד הבריאות. **בתקנות אלו לא נקבעו כל הוראות בדבר מתן סמכות סיוע לצבא.** הממשלה הייתה יכולה, אולי, לקבוע הוראות כאלה בתקנות שעת החירום, אך בחרה שלא לעשות כן,<sup>11</sup> וודאי שהכנסת הייתה יכולה לחוקק הוראת שעה מתאימה להרחבת סמכויות הצבא. אך כל עוד לא עשו כן, נראה שהשימוש בצבא ללא הסמכה מפורשת בחוק הוא בעייתי.

#### **המסקנות הן שבתוך תחומי מדינת ישראל:**

- פיקוד העורף יכול לסייע לרשויות אזרחיות בהצלת חיים על פי סעיף 2(יא) לפקודת ההתגוננות האזרחית.
- צה"ל בכללותו אמור לתת סיוע לרשויות אזרחיות בעת חירום רק על פי פרק שישי 1 ("אירוע חירום אזרחי") בפקודת המשטרה.
- כיוון שהממשלה בחרה לפעול באמצעות תקנות שעת חירום שלא נכללו בהן הוראות להסמכת צה"ל, למעשה אין כיום מקור חוקי להסמכת צה"ל לסיוע במאבק בקורונה, חוץ מאשר לפיקוד העורף. מעורבות של יחידות אחרות, לרבות יחידות חיל המודיעין, צנחנים וכדומה בפעילות סיוע מסוגים שונים נעשית ללא הסמכה ברורה בחוק, והיא בעייתית לאור העובדה שהכנסת כן התיימרה להסדיר פעולות סיוע של צה"ל במקרי חירום אזרחיים.
- חוסר ההסמכה בעייתי במיוחד בכל הקשור לפעילות צה"ל בסיוע למשטרה באכיפת החוק.

---

<sup>10</sup> ההגדרה של החוק כוללת אירוע שיש בו סכנה "לביטחון הפש" (כלומר: סכנת חיים) לרבות "פגעי טבע". לדעתנו, אירוע הקורונה יכול להיכלל במסגרת "פגעי טבע", ובכל מקרה הוא בוודאי מהווה סכנת חיים.

<sup>11</sup> שאלה שלא נוכל לעסוק בה במסגרת סקירה קצרה זו היא אם הממשלה יכולה לפעול באמצעות תקנות שעת חירום במקום שבו הכנסת הסדירה את הנושא הזה עצמו במפורש.

# השוואה בינלאומית

מדינות רבות בעולם נעזרות בצבא במאבק האזרחי בנגיף הקורונה. להלן השוואה בינלאומית המראה שבכל המדינות יש מגבלות חוקיות על מעורבות הצבא, ובאף לא אחת מהן הועבר ניהול האירוע לידי הצבא.

## מעורבות הצבא במאבק בקורונה

משרד ההגנה הבריטי הקצה למאבק בקורונה 10,000 חיילים, ותגבור עתידי נוסף של 10,000 אנשי מילואים. המערך הצבאי תומך בשירותים הציבוריים האזרחיים, לדוגמה בשינוע הספקה, פרישת בתי חולים שדה והעברת הספקה חיונית ממחסני הצבא לבתי חולים אזרחיים.

הצבא מעניק סיוע למשרד הבריאות באכיפת הסגר.

## המסגרת המשפטית למעורבות הצבא במשימות אזרחיות

המשפט המקובל הבריטי קובע כי חל איסור על הצבא הבריטי לבצע משימות חיוניות שאינן קשורות באופן ישיר לביטחון המדינה. בפועל, הצבא הבריטי הופעל למטרות אזרחיות בלא מעט מקרים. בשנים האחרונות נעשה שימוש בצבא הבריטי באירועים אזרחיים דוגמת האבטחה של האולימפיאדה בשנת 2012.



בריטניה

לאחרונה ציין הנשיא טראמפ שהוא נערך ל"כיבוש" המדינה על ידי צבא ארצות הברית, והצבא יצא למהלך חריג, מהגדולים במדינה זה עשרות שנים.

כוחות גדולים החלו להתפרש ולהקים מתחמים ומפקדות שהם יפעלו מהם בחודשים הקרובים. בין השאר, חדרי מלון, מעונות סטודנטים בקולג'ים ומתחמי ספורט יוסבו למתקנים רפואיים בשליטתם.

חוק ה־Posse Comitatus האמריקאי משנת 1878 קבע כי ככלל, אין להפעיל כוחות צבאיים אמריקאיים לשם אכיפת החוק בתוך ארצות הברית אלא על פי חוק של הקונגרס. החוק אינו אוסר על הפעלת כוחות במשימות סיוע, ייעוץ, הספקת ציוד וכדומה. החריג המרכזי לחוק הוא יחידות ה־National Guard, יחידות מילואים שהמדינות והרשויות הפדרליות גם יחד יכולות להפעיל. כוחות אלו מופעלים במקרים רבים באסונות טבע.

למרות ההוראות המפורשות של החוק, נעשה לא פעם שימוש בצבא לצרכים אזרחיים שאינם קבועים במטרות המוגדרות, כמו למשל שימוש בצבא ככוח שיטור.



ארצות הברית

## המסגרת המשפטית למעורבות הצבא במשימות אזרחיות

## מעורבות הצבא במאבק בקורונה



צרפת

סעיף 16 לחוקה הצרפתית קובע כי כאשר קיימת סכנה ממשית ומיידית לעצמאות הרפובליקה ולשלמותה, הנשיא מוסמך להפעיל כוחות צבא לביצוע משימות אזרחיות, לאחר שנועץ ברשויות השלטון האחרות.

נשיא צרפת הודיע כי במסגרת הצעדים החדשים יסייעו חיילים בפינוי החולים לבתי חולים שיש בהם מקום לקלוט אותם ויוקם בית חולים צבאי באלזס. עד כה עוסקים חיילים צרפתים בעיקר בשינוע של מוצרים חיוניים.

ככלל, יש יחידות שלמות בצבא צרפת, ה־Gendarmerie, שעוסקות בפועל בשמירה על החוק והסדר בחלקים ניכרים של צרפת, בעיקר מחוץ לערים הגדולות.

בשלב זה חיילים אינם מגויסים בצרפת למטרות שיטור ואכיפה.



גרמניה

החוק בגרמניה אוסר על שימוש בצבא הגרמני למטרות שאינן מטרות הגנה, אלא אם הדבר יוסדר בחוק היסוד מפורשות (סעיף 2א87), למעט לטובת המטרות האלה:

הצבא גייס חיילים שיעמדו לרשות המשטרה באכיפת הסגר. כן גויסו חיילים לסיוע בטיפול בחולים, והצבא מספק גם פתרונות תחבורה להבטחת הספקה של מזון ותרופות.

1. סמכויות שיטור מסוימות והסדרת תנועה מתוך שיתוף פעולה עם רשויות המדינה המוסמכות.
2. הדיפת סכנה המאיימת על קיום הפדרציה או אחת ממדינותיה או על המשטר הדמוקרטי, כאשר אין ביכולתם של כוחות המשטרה ומשמר הגבול להתמודד עם הסכנה.
3. עזרה לאחר אסונות טבע או אסון חמור אחר. בכל מקרה, בסיוע במקרים כאלה חייבים הכוחות הצבאיים להיות כפופים להוראות של הרשויות האזרחיות.



קנדה

החוק הקנדי מאפשר להפעיל את הצבא למען מטרות אזרחיות בנסיבות מיוחדות. על מנת ששימוש בצבא למטרות אלה יישמר למצבים חריגים נקבעו לכך כמה סנקציות:

חלק גדול מכוחות הצבא קיבלו הוראה להיכנס לבידוד כהכנה לפרישה ברחבי קנדה לשם סיוע לרשויות האזרחיות.

1. על המדינה המבקשת סיוע צבאי לשאת בכל הוצאות הצבא.
2. יש לפתוח בתוך שבעה ימים בחקירה בדבר הנסיבות שהביאו להפעלת הצבא.
3. הרמטכ"ל מוסמך בכל עת לצמצם את הכוחות המסייעים או לבטל את ההתערבות הצבאית.

# מדוע פעילות צה"ל במסגרות אזרחיות בעייתית?

שאלת ההסמכה של פעילות צה"ל במסגרת המאבק במגפת הקורונה איננה רק שאלה פורמלית. מדובר בשאלה מהותית הנוגעת לשורש הפיקוח של הדרג המדיני על פעילות הצבא.

## א. הבעיות בפעילות צה"ל אל מול אזרחים

פעילות צבאית במתאר אזרחי בעייתית משתי סיבות עיקריות: חוסר ההתאמה בין מבנה צה"ל לבין הצרכים של פעילות אזרחית; ובעיות הנוגעות לחיוב חיילי צה"ל המשרתים בשירות חובה לפעול להגנת אזרחים. נפרט בעיות אלו בקצרה.

**צה"ל אמור לפעול אל מול כוחות עוינים, ושיטת הפעולה שלו נגזרת מכך.** משימתו העיקרית של צה"ל היא לפעול אל מול כוחות עוינים. האימון וההכנה של כוחות צה"ל, שרשרת הפיקוד ומבנה הכוחות, הנשק ופקודות הקבע של הצבא נקבעים על מנת להכינו בצורה מיטבית לפעולה מול אויב. צה"ל איננו מיומן בפעילות מול אזרחים נורמטיביים, ולחיילים חסרה הכשרה בשמירה על עקרונות כמו פרטיות של אזרחים, שקיפות אל מול האזרחים, שמירה על חופש התנועה הזכויות אחרות.

במידה רבה, יוצאים מכלל זה חיילי פיקוד העורף, המיומנים בפעולה מול אוכלוסייה אזרחית לצורך שמירה על חייה. אולם גם בכל הנוגע לחיילי פיקוד העורף ראוי להיזהר מהרחבת פעילותם בסביבה אזרחית שאיננה קשורה לנושא המרכזי שהם מתמחים בו – שמירה על האוכלוסייה בעת מתקפה.

כמובן, צה"ל פועל מול אוכלוסייה אזרחית באזור יהודה ושומרון, אך פעילות זו נובעת מהיותו של צה"ל הריבון בשטח, ונעשית בעיקר לצרכים ביטחוניים ומול אוכלוסייה אזרחית שברובה עוינת. אין לדמות את פעילות צה"ל ביהודה ושומרון לפעילות בתוך תחומי מדינת ישראל, ודאי שלא רצוי להרחיב את סמכויות צה"ל מיהודה ושומרון אל תוך תחומי ישראל.

**ספק אם חיילים בשירות חובה אמורים לסכן את חייהם לצורך מטרה שאינה הגנה על המדינה מפני אויב.** מדינת ישראל, כמעט היחידה מתוך הדמוקרטיות בעולם, מחייבת כל צעיר וצעירה להתגייס לצבא ולוותר על חירויות מסוימות. ההצדקה לכך היא הגנה על המדינה, שאינה יכולה להיעשות אלא על ידי גוף צבאי.

פעולות סיוע במישור האזרחי שבהן מעורב צה"ל נחוצות, אך סביר להניח שהיה ניתן להגיע ליכולות דומות של גופים אזרחיים בהשקעה כספית מתאימה. במילים אחרות: השימוש בחיילי צה"ל מנומק כעת בטיעון שגופים אזרחיים לא נהנים מתקציבים שמספיקים להם כדי לפתח יכולות ולגייס כוח אדם שיאפשר התמודדות עם מצב חירום אזרחי. ספק אם טעמים תקציביים הם הצדקה מספקת לפגיעה בזכויות הנלוויות לגיוס חובה של חיילים.<sup>12</sup> פעולות אלו בעייתיות עוד יותר אם יש בהן כדי לסכן את חיילי צה"ל מבחינה בריאותית.

בכל מקרה - יש חובה לוודא שאכן השימוש בחיילי צה"ל, במיוחד אלו המשרתים בשירות חובה, ייעשה אך ורק במקרה שאין ברירה אלא להשתמש בהם לשם הצלת חיים.

## ב. היעדר מנגנון פיקוח מספק על פעילות צה"ל במשברים אזרחיים

בעיה ידועה ביחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל היא דלות הדיון החוקתי בפיקוח על צה"ל. חוק יסוד: הצבא קובע כי הצבא נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון; חוק יסוד: הממשלה מפרט רק מעט יותר - הענקת סמכויות ספציפיות גם לקבינט הנוגעות ליציאה למלחמה והטלת חובת דיווח על פעולות צבאיות משמעותיות לוועדת החוץ והביטחון.<sup>13</sup> מעבר לאמירות חלקיות

12 לדיון נרחב בנושא ראו אייל נון "המגבלות החוקיות על הצבא בישראל" משפט וצבא 13 (התשנ"ט) 79, 102.

13 חוק יסוד: הממשלה סעיף 40 קובע כי -  
40. (א) המדינה לא תפתח במלחמה ולא תנקוט פעולה צבאית משמעותית העולה להוביל, ברמת הסתבחות קרובה לוודאי, למלחמה, אלא מכוח החלטת הממשלה<sup>[2]</sup>.  
(א) על אף האמור בסעיף קטן (א) ובסעיף 33(א), הממשלה רשאית להחליט על אצילת סמכות לפי סעיף קטן (א), דרך כלל או במקרה מסוים, לוועדת שרים שנקבעה בחוק; החליטה הממשלה על אצילת סמכות לוועדת השרים, תפעיל ועדת השרים את סמכותה רק אם מצא ראש הממשלה כי הפעלת הסמכות בידי הוועדה, במקום הממשלה, נדרשת, בנסיבות העניין, בשל טעמים של ביטחון המדינה או יחסי החוץ שלה, לרבות טעמי סודיות הכרוכים בהם.

[...]  
(ב) אין בסעיף זה כדי למנוע פעולות צבאיות אחרות הנדרשות למטרת הגנה על המדינה וביטחון הציבור.  
(ג) הודעה על החלטת הממשלה לפתוח במלחמה או לנקוט פעולה צבאית משמעותית לפי סעיף קטן (א) תימסר לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת בהקדם האפשרי, ואם התקבלה החלטה בידי ועדת השרים כאמור בסעיף קטן (א), תימסר הודעה על כך, בהקדם האפשרי, לממשלה ולוועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת; ראש הממשלה ימסור את ההודעה בהקדם האפשרי גם במליאת הכנסת; הודעה על פעולות צבאיות אחרות כאמור בסעיף קטן (ב) תימסר לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת בהקדם האפשרי.

אלו, אין קביעות ברורות בחוק בעניין תפקידי הקבינט, סמכויותיו של ראש הממשלה, תפקיד המטה לביטחון לאומי בפיקוח על צה"ל ועוד.<sup>14</sup>

דלות הדיון החוקתי בנושא זה מובנת במידה מסוימת על רקע ההנחה שעיקר עיסוקו של הצבא הוא במשברים ביטחוניים. ההכרעה החוקתית הישראלית היא אפוא שהרשות המבצעת היא שמורה לצה"ל כיצד לפעול במשברים מהסוג הזה. אפשר לחלוק על ההנחה שהרשות המבצעת היא הדרך הנכונה לפקח על פעילות צבאית ביטחונית, אך זו בוודאי הכרעה לגיטימית.<sup>15</sup>

יתר על כן, הפעילות המבצעית של הצבא כאשר הוא פועל בעת משברים ביטחוניים נתונה לביקורת שיפוטית מועטה במיוחד. למעט חריגים מסוימים, בית המשפט נמנע מלהתערב בהכרעות מבצעיות של צה"ל.<sup>16</sup> כלומר, גם הרשות השופטת מניחה לרשות המבצעת לנהל את המשברים הביטחוניים ללא פיקוח משמעותי.

אפשר להתווכח על מידת הלגיטימיות של הסדרים אלו בכל הקשור למשברים ביטחוניים, אך ברור שהסדרי פיקוח אלו אינם מתאימים למעורבות של הצבא בטיפול במשברים אזרחיים, משורה של טעמים.

ראשית, הכפיפות לרשות המבצעת בלבד מוצדקת בצורך בשמירה על גמישות מקסימלית לכוחות הפועלים מול אויב המשנה את פעילותו. פיקוח על ידי הרשות המחוקקת או הרשות השופטת נתפס כבעייתי מבחינת הצורך לשמור על סודיות ועל גמישות לכוחות הפועלים בשטח להפיתע את האויב. טעמים אלו אינם רלוונטיים כמובן כאשר מדובר במשבר אזרחי מסוג מגפת הקורונה. להפך, דווקא המאבק במגפה מחייב שקיפות מקסימלית ופעולה סדורה ומתוכננת. נגיפי הקורונה אינם "אויב" המתכנן את פעולותיו, וממילא אין משמעות לסודיות או לשמירה על יתרון ההפתעה כלפיו.

---

14 לדיון מקיף ראו עמיחי כהן וסטיארת כהן **יורים ושופטים: ביטחון ומשפט בישראל** (2014), וכן לירון ליבמן ועמיחי כהן **ההחלטה על נקיטת פעולות צבאיות** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019).

15 למחקר השוואתי בנושא הפיקוח האזרחי על הצבא ראו יאיר תירוש "המסגרת המשפטית לפעילות הצבא בישראל בראי המשפט המשווה" **משפט וצבא** 17 (תשס"ד) 289.

16 ראו כהן וכהן **לעיל** בה"ש 14. ראו גם לירון ליבמן "אין עשן בלי אש: חוקיות השימוש בתחמושת המכילה זרחן והגבולות הראויים לביקורת שיפוטית על אופן ניהול לחימה" **משפטים על אתר** יא (תשע"ח) 57.

שנית, בנושאים צבאיים הצבא נחשב כבעל הידע המרכזי, כמעט הבלעדי. לעיתים מובע הרצון לפתח מקורות ידע מקבילים, אך בסופו של דבר הצבא תמיד יהיה מקור הידע העיקרי. בשל כך פיקוח מהותי על הצבא אינו תמיד אפשרי, שכן ממילא הידע נמצא בידי צה"ל. אך בנושאים של שמירת הסדר הציבורי במתאר אזרחי, וכן בנושאים של התמודדות עם סיכונים בריאותיים ומיגון חיילים, הצבא איננו מקור הידע. אין כל סיבה להניח שגורמים אחרים לא יוכלו לתרום לידע שבידי צה"ל בנושאים אלו. ההפך הוא הנכון: דווקא חוסר המומחיות הצבאית בנושאי סדר ציבורי והדרך הנכונה לעסוק במקרים של סיכון בריאותי מחייב כי גופים נוספים יהיו מעורבים בקבלת ההחלטות הצבאית עד כמה שניתן.

**כלומר: נדרש פיקוח מעמיק ומקיף על פעילות צה"ל דווקא כאשר הוא עוסק בפעילות בסביבה אזרחית ובסיוע למאבק במגפת הקורונה. דווקא במקרים אלו אין להסתפק במתווה הפיקוח על ידי הממשלה. נדרש כי הכנסת תפעיל את סמכות הפיקוח שלה; נדרש כי הפעלת הסמכות תהיה לתקופה קצובה, הניתנת לחידוש; ונדרש כי יתנו גבולות ברורים לשימוש בצה"ל.**



# מסקנות והמלצות

## א. מסקנות

- ◀ השימוש בכוחות צה"ל בתוך תחומי מדינת ישראל ייעשה רק כאשר ברור כי לא ניתן להשיג את המטרות בלי שימוש בצבא. מסקנה זו נובעת הן מחוק שירות הביטחון, המגדיר את אופן השימוש בחיילים ליעדים ביטחוניים-לאומיים, והן מהקשיים המהותיים שצוינו לעיל.
  - ◀ יש להשתמש בכלים החוקיים הקיימים לטיפול באמצעי חירום, מאחר שהם מבטיחים מידה מסוימת של פיקוח על צה"ל. כך למשל: אם האירוע מוגדר "אירוע חירום אזרחי" על פי פקודת המשטרה, יש לפעול על פי הכללים הקבועים בפקודת המשטרה לאירוע חירום מעין זה. **כל שימוש בצה"ל חייב לקבל אישור קונקרטי מהממשלה, שיהיה מוגבל בזמן (של ימים) ויבחן מחדש מעת לעת. ראוי שגם ועדה בכנסת תאשר פיקוח מעין זה.**
  - ◀ ייתכן שראוי לחוקק הוראת שעה (או תקנת שעת חירום) מיוחדת לעניין השימוש בצבא. חקיקה כזאת מוצדקת משני טעמים: קביעת מנגנון פיקוח מלא על פעילות הצבא, שאינו קיים כרגע בחוק; התמודדות עם החשש של "מדרון חלקלק" ושימוש יתר בצבא למשימות אזרחיות.
  - ◀ חיילים בשירות חובה יכולים להיות מועסקים רק במשימות אזרחיות שהן בעלות קשר הכרחי לסוגיות ביטחוניות (דוגמת ההתנתקות או פעילות ביהודה ושומרון) או במשימות שההגנה בהן על החיים היא ברמה כזאת שרק צה"ל יכול לספק. **לא ראוי שמשימות אזרחיות שרשויות אזרחיות יכולות לבצע ייעשו על ידי חיילים בשירות חובה.**
  - ◀ שימוש בצה"ל למשימות של אכיפה אזרחית הוא בעייתי ביותר. הן מבחינת ההצדקה לגיוס החובה - הגנה על אזרחי המדינה, והן מבחינת היחסים בין
-

צה"ל לבין החברה הישראלית.<sup>17</sup> על כן יש להקפיד כי אם ייעשה שימוש כזה הוא יהיה בפיקוח הדוק של גורמים אזרחיים, והם יהיו הגורם המשמעותי באחריות לביצוע המשימות.

◀ במקרים שבהם צה"ל פועל בתוך אוכלוסייה אזרחית בישראל חייבים להיות מנגנוני פיקוח נוספים על אלו שהוזכרו למעלה, שיבטיחו כי צה"ל וחיליו יבצעו אך ורק את המשימות המוגבלות שהוטלו עליהם. לכן יש לאפשר גישה לגופי ביקורת עצמאיים (עיתונאים, ארגוני זכויות אדם) לכל מקום שבו פועל הצבא בסביבה אזרחית, כל עוד הם אינם מהווים הפרעה קונקרטיה למילוי משימת הצלת החיים.

◀ על מנת להבטיח שלא ישרור מתח בין תפקידים צבאיים למשימות אזרחיות, יש להכפיף את כל הכוחות הצבאיים הפועלים בשטח לפיקוד העורף, שהוא הגוף היחיד שיש לו ניסיון בעבודה מול אוכלוסייה אזרחית.

◀ על הכוח הצבאי לפעול בכפיפות לגוף האזרחי שעליו האחריות ולו הסמכות לניהול האירוע, ועל פי הוראותיו. העברת ניהול האירוע לידי צה"ל תיעשה רק במצב של חוסר יכולת מוחלט של הגוף האזרחי לנהל את האירוע.

## ב. המלצות

את המעורבות של צה"ל במאבק בנגיף הקורונה יש לחלק לכמה רמות, בכל אחת מהן מתעוררות בעיות מסוג שונה. להלן נפרט כמה המלצות לגבי שימוש קונקרטי בצה"ל ובחיליו כפי שנעשה בעניין המאבק בקורונה.

---

17 באירועי ההתנתקות ניתנו לצה"ל משימות בתוך תחומי מדינת ישראל (למשל, סגירת כבישים מפני מפגינים שביקשו להגיע לרצועת עזה). בית המשפט העליון אישר את פעילות צה"ל בהתנתקות לאחר שנציגי המדינה הדגישו שלחילים לא יהיו סמכויות אכיפה. ראו בג"ץ (7455/05 הפורום המשפטי למען ארץ ישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 905 (2005)).

◀ **ניתן לאפשר הספקת ציוד וידע.** עקרונית אין בעיה בהספקת ציוד על ידי צה"ל, ככל שהספקה זו אינה פוגעת במוכנותו של הצבא לביצוע משימות ההגנה שלו.

◀ **יש להימנע ככל הניתן מהחלפה של עובדים חיוניים על ידי חיילים.** שימוש בחיילים בחובה, ללא הסכמתם, למטלות אזרחיות מטעמים תקציביים הוא כאמור בעייתי ביותר. אם אדם חסר הכשרה יכול לבצע משימה מסוימת, יש לנסות לגייס עובדים מקרב כמיליון המובטלים היום במשק.

◀ **יש להימנע ככל הניתן משימוש בצה"ל לפתרון בעיות לוגיסטיות ובעיות מידע** (אמ"ן, סיירת מטכ"ל). ייתכן שיש נושאים מסוימים שבהם יש יתרון מובנה לחיילי צה"ל על פני מערכות אזרחיות, דוגמת הסתייעות ביחידות טכנולוגיות בהליך המחשוב והמידע ועיבוד הנתונים, אך תנאי היסוד לשימוש בחיילי צה"ל במשימות אזרחיות הוא שאכן אין ברירה אחרת. במקרים אלו יש להקפיד על פיקוח אזרחי משמעותי על פעילות הצבא. הפעילות הצבאית צריכה להיות כפופה לחלוטין לסמכות אזרחית מקצועית ותחומה לסוגיה שבה נדרשת העזרה. כמו כן, יש להקפיד על שקיפות מלאה של הפעילות הצבאית, שהיא תנאי היסוד להצלחת השילוב בין הכוחות הצבאיים לאזרחיים.

במקרים של סיוע לוגיסטי של חיילים (חלוקת מזון) יש להקפיד שהחיילים לא יישאו נשק ולא יפעלו בעימות עם האוכלוסייה האזרחית.

◀ **אין לאפשר אכיפה של סגר על ידי חיילים.** שימוש בחיילי צה"ל לצורך אכיפת ההוראות על האוכלוסייה האזרחית בתוך תחומי מדינת ישראל הוא בעייתי ביותר. לא ברור שלשם כך גויסו חיילי צה"ל, ובעיקר – לא ברור שיש להם ההכשרה המתאימה. אנו סבורים כי החוקים הרלוונטיים ראויים

---

להתפרש ככאלו שאינם מסמיכים את חיילי צה"ל לעסוק באכיפת ההוראות. אם מופקדת פעולת אכיפה בידי חיילי צה"ל, יש לתאם כך שבכל פעולת אכיפה האחריות הכוללת תהיה על הגוף האזרחי.

◀ **אין להעביר את הניהול הכולל של האירוע בכל הנוגע לאזור מסוים (למשל בני ברק) או בכל הנוגע לנושא מסוים (למשל בדיקות) לידי הצבא.** אין לכוחות צבאיים הידע המתאים לנהל אירוע מול סביבה אזרחית, והפיקוח והשליטה בהפעלת הכוחות הצבאיים חייב להישאר בידי הגופים האזרחיים.

---

**פרופ' עמיחי כהן** הוא עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש התוכנית לביטחון ודמוקרטיה ע"ש אמנון ליפקין־שחק. חבר סגל בפקולטה למשפטים בקריה האקדמית אונו. תחומי המומחיות שלו הם משפט חוקתי ומשפט בינלאומי.

**ד"ר עידית שפרן גיטלמן** היא ראשת התוכנית צבא־חברה במרכז לביטחון ודמוקרטיה במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי המומחיות שלה הם יחסי צבא־חברה, פילוסופיה של המוסר, פילוסופיה פוליטית ומוסר וחוק במלחמה.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה